COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC

Rapport annuel des activités 2003-2004

...des gens mieux informés.

Quelques faits saillants

Adoption d'un code de déontologie pour les lobbyistes

Plus de 40 activités de surveillance et de contrôle

Plus de 100 activités de communication à travers le Québec

Plus de 200 demandes de renseignements sur la Loi

Des centaines de citoyens, lobbyistes
et titulaires de charges publiques informés et sensibilisés

104-07020/

Québec, juin 2004

Monsieur Michel Bissonnet
Président
Assemblée nationale du Québec
Hôtel du Parlement
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Tel que prévu à l'article 45 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, j'ai l'honneur de vous présenter le rapport annuel 2003-2004 témoignant des activités du Commissaire au lobbyisme pour la première année complète de fonctionnement depuis le début de mon mandat, le 5 août 2002.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Le commissaire au lobbyisme,

André C. Côté

Table des matières

Le message du commissaire au lobbyisme 4

La déclaration sur la fiabilité des données 7

Partie I **Le Commissaire au lobbyisme** 8
1.1 La mission 8
1.2 Le champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme 8

Partie II **Les réalisations de 2003-2004** 9

Le mandat de surveillance et de contrôle

2.1 Le Code de déontologie des lobbyistes 9
2.1.1 L'étude par la Commission des finances publiques 9
2.1.2 La nature et le contenu 10
2.1.3 Le Code de déontologie des lobbyistes adopté par le commissaire au lobbyisme 11
2.2 Les ordonnances de confidentialité 14
2.3 Les vérifications et les enquêtes 14
2.4 Les affaires juridiques 15
2.5 Les propositions pour améliorer le registre des lobbyistes 16

Les activités d'information et de sensibilisation

2.6 Des activités de communication partout au Québec 17
2.6.1 Les nouveaux outils de communication 17
2.6.2 Les relations publiques 18
2.6.3 Les relations avec les médias 20
2.6.4 Les activités de formation 21

La mise en place de l'organisation

2.7 Une équipe en place 21
2.8 La planification stratégique 21

Partie III **Les perspectives pour 2004-2005** 22
3.1 Les orientations stratégiques 22
3.2 Les projets pour 2004-2005 26

Partie IV **L'organisation administrative et les ressources** 28
4.1 La structure organisationnelle 28
4.2 Les effectifs 29
4.3 Les ressources financières, matérielles et informationnelles 29

Partie V **L'application de certaines lois et politiques** 30
5.1 La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels 30
5.2 La Politique gouvernementale relative à l'emploi et à la qualité de la langue française dans l'Administration 30
5.3 L'éthique et la déontologie 30
5.4 La Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics 30

Les annexes 31
Annexe 1 Les publications 31
Annexe 2 Les membres de l'équipe du commissaire au lobbyisme 31

Note : Dans le présent rapport, le générique masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le message du commissaire au lobbyisme

L'année 2003-2004, la première année complète de fonctionnement du Commissaire au lobbyisme, aura été l'occasion de prendre véritablement la mesure du changement que l'Assemblée nationale a voulu susciter en adoptant à l'unanimité, le 13 juin 2002, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Le défi était de taille, en raison du vaste champ couvert par la Loi certes, mais aussi en raison de l'objectif poursuivi par le législateur : améliorer la confiance que les citoyens portent à leurs institutions en leur permettant de savoir qui cherche à influencer les personnes qui y œuvrent comme titulaires de charges publiques. Le législateur a fait le pari qu'un citoyen mieux informé prendra une part meilleure et plus active à la vie démocratique plutôt que de s'en distancier.

Il est évident qu'on ne peut changer en quelques mois des façons de faire bien ancrées, développer des sensibilités nouvelles dans la gestion des affaires publiques ou encore un réflexe à consulter un registre mis sur pied il y a un peu plus d'un an. Substituer en matière de lobbyisme une culture de légitimité et de transparence à une culture de la discrétion ou du secret suscitant doute et cynisme est une affaire de long terme. Mais avec l'apport de ceux qui font des activités de lobbyisme et des titulaires de charges publiques, je suis convaincu qu'une amélioration significative pour la collectivité, particulièrement sur le plan de la confiance, est possible à court et moyen terme. C'est précisément ce à quoi nous nous sommes employés, mes collaborateurs et moi, au cours de l'année qui vient de se terminer.

Ainsi, l'année 2003-2004 aura permis de compléter la formation d'une équipe compétente, performante et particulièrement sensible aux valeurs véhiculées par la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes. Elle aura été l'occasion de nous doter d'un premier plan stratégique pour les trois prochaines années. Mais surtout, elle aura été marquée par l'adoption et l'entrée en vigueur, le 4 mars 2004, du Code de déontologie des lobbyistes.

« J'ai la ferme conviction que le Code de déontologie des lobbyistes favorisera le sain exercice des activités de lobbyisme et rassurera davantage les citoyens quant à l'intégrité de processus de décisions qui, il est opportun de le rappeler, doivent être prises dans l'intérêt public. »

Prévue par la Loi, l'adoption du code par le commissaire au lobbyisme constitue une étape déterminante, notamment en raison de son importance dans l'encadrement des activités de lobbyisme. J'ai la ferme conviction que le Code de déontologie des lobbyistes favorisera le sain exercice des activités de lobbyisme et rassurera davantage les citoyens quant à l'intégrité de processus de décisions qui, il est opportun de le rappeler, doivent être prises dans l'intérêt public.

De nombreuses actions de sensibilisation à la Loi et au code ont été menées auprès de centaines de lobbyistes, titulaires de charges publiques et citoyens sur tout le territoire du Québec. Une attention particulière a été portée à la communication avec les ordres professionnels, des entités visées par l'application de la Loi qui ont la protection du public au cœur de leur mission et dont les membres, pour bon nombre, sont amenés à agir comme lobbyistes dans le cadre de leur pratique professionnelle. Sept ordres professionnels déjà, il est important de le souligner, sont inscrits au registre des lobbyistes.

L'engagement concret de tous les ordres professionnels et de ceux de leurs membres qui font des activités de lobbyisme, en faveur de l'amélioration de la confiance que les citoyens portent à leurs institutions et plus précisément en faveur de la Loi, est essentiel. Cet engagement, maintenant, nous permettra de faire collectivement des progrès marquants, j'en suis persuadé. C'est là la vision que je me fais de son importance.

Bien que la Loi et le code imposent peu d'obligations formelles aux titulaires de charges publiques, ils ont par contre des effets importants sur eux puisque ces derniers sont les gestionnaires de processus décisionnels qui concernent directement les citoyens. C'est avec une grande satisfaction que nous avons vu se développer, en cours d'année, une sensibilité particulière de la part de titulaires de charges publiques aux objectifs poursuivis par la Loi et par le code. Leur mission s'inscrivant déjà dans l'intérêt public et leur engagement dans la poursuite des objectifs proposés par le législateur nous semblant tout autant naturel qu'essentiel.

c'est avec empressement que nous avons répondu à leurs demandes d'information. Je suis toujours d'avis que sans leur implication, il sera difficile de relever le défi avec succès.

Le registre des lobbyistes est l'outil privilégié pour matérialiser le principe de transparence formulé dans la Loi. Administré par le ministère de la Justice, le registre permet de connaître, entre autres, qui cherche à influencer qui, concernant quel objet et moyennant quelle contrepartie. Il présente des avantages certains notamment au chapitre de l'accessibilité et de la sécurité des données. S'il soulève toujours beaucoup d'intérêt lorsque nous en faisons la présentation dans le cadre de nos activités de sensibilisation, il suscite par ailleurs des attentes et des besoins, ce qui est normal. Beaucoup reste donc à faire sur le plan de la convivialité, de la souplesse d'utilisation et du développement de certaines applications dont l'utilité serait des plus appréciées. Déjà, des améliorations ont été apportées. Je suis convaincu qu'avec la collaboration soutenue du conservateur du registre et de son équipe, nous réussirons à faire en sorte que le registre devienne un outil de référence indispensable.

Enfin, je veux rappeler que la Loi accorde au citoyen un nouveau droit d'accès à l'information, qui lui permet encore plus d'être partie prenante aux décisions qui le concernent. C'est la raison qui nous a amenés à nous adresser nombre de fois directement aux citoyens, particulièrement dans les régions. Partout, l'accueil a confirmé l'actualité et le bien-fondé des objectifs poursuivis par le législateur. C'est là un message qu'il me fait honneur de vous livrer.

« ... je veux rappeler que la Loi accorde
au citoyen un nouveau droit d'accès à l'information... »

En terminant, je veux exprimer mes remerciements à tous mes collaborateurs pour le chemin parcouru au cours de l'année. Cela me fait dire que si elle est loin d'être achevée, notre mission est définitivement bien engagée! Et elle se poursuivra pendant la prochaine année avec la même confiance et la même ardeur qui nous ont animés jusqu'ici. Car il en va ultimement de la qualité de notre vie démocratique.

C'est donc avec fierté et satisfaction que je soumets le présent rapport des activités 2003-2004.

André C. Côté

La déclaration sur la fiabilité des données

Les informations contenues dans le rapport des activités pour l'année 2003-2004 relèvent de ma responsabilité. La présente déclaration porte sur la fiabilité des données contenues dans le rapport et des contrôles afférents à ces données.

Le Commissaire au lobbyisme maintient un système de contrôles internes, conçu en vue de fournir l'assurance raisonnable que les biens sont protégés et que les opérations sont comptabilisées adéquatement et au moment opportun, qu'elles sont dûment approuvées et qu'elles permettent de produire un rapport financier fiable.

À ma connaissance, les données présentées dans ce rapport sont fiables et correspondent à la situation qui prévalait au sein de l'Institution au 31 mars 2004.

Le commissaire au lobbyisme,

André C. Côté
Québec, le 8 juin 2004

Partie I - Le Commissaire au lobbyisme

1.1 La mission

En vue de contribuer à l'amélioration de la qualité de la vie démocratique et au renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions politiques et administratives, le Commissaire au lobbyisme a pour mission :

« ... d'assurer la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques en réalisant des activités de surveillance et de contrôle. »

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011) prévoit que ceux qui cherchent, par des communications orales ou écrites, à influencer des prises de décisions des titulaires de charges publiques doivent s'inscrire au registre des lobbyistes et, notamment, décrire leurs mandats et préciser l'identité de leurs clients. Le citoyen a ainsi les moyens de savoir qui cherche à influencer qui, en consultant ce registre. Cela lui permet de mieux comprendre les enjeux dont il est question et de participer, en meilleure connaissance de cause, aux débats sur des sujets d'intérêt public.

Outre certaines dispositions de la Loi visant l'encadrement déontologique des activités de lobbyisme, le législateur a confié le mandat au commissaire d'élaborer et d'adopter le Code de déontologie des lobbyistes.

1.2 Le champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme

Le champ de compétence du commissaire s'étend aux activités de lobbyisme faites auprès des personnes occupant une charge ou un emploi au sein des institutions parlementaires, gouvernementales, y compris les entreprises et les organismes du gouvernement, et les institutions municipales et supramunicipales. Le champ d'application de la Loi englobe donc plus de 300 ministères, organismes et entreprises du gouvernement et, dès à présent, 75 villes de 10 000 habitants et plus. À partir de juillet 2005, les 1 015 autres municipalités du Québec y seront soumises.

De plus, la Loi vise les communications qui ont pour but d'influencer non seulement la prise de décisions relatives à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet d'une proposition législative ou réglementaire, mais elle vise également la prise de décisions relatives à une large gamme d'actes administratifs concernant l'obtention de divers types de permis et d'autorisations ou l'octroi de contrats, de subventions ou d'autres avantages pécuniaires provenant des deniers publics.

Le mandat de surveillance et de contrôle

Un des objectifs de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme est d'assurer le sain exercice des activités de lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques. Si la Loi prévoit des dispositions assurant la transparence des activités de lobbyisme, elle laisse une large part au commissaire pour définir les règles de déontologie qui doivent encadrer ces activités. La démarche d'élaboration et d'adoption de ces règles par le commissaire est à la fois singulière et originale.

On se rappellera que, conformément aux dispositions de la Loi, le commissaire avait déjà transmis à la présidente de l'Assemblée nationale, le 30 janvier 2003, un projet de code de déontologie des lobbyistes élaboré à partir de recherches, d'analyses et de consultations d'organisations ou de personnes visées par la Loi. Ce projet de code a fait l'objet d'une étude par la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale les 18 et 19 septembre 2003. Au terme de ses travaux, la Commission a produit un rapport traduisant la qualité et la pertinence des débats au cours desquels ont été soulevées des questions fort pertinentes.

D'entrée de jeu, le rapport de la Commission des finances publiques souligne que :

« Les membres de la Commission tiennent par ailleurs à réitérer leur appui à la législation québécoise en matière de lobbyisme et ne mettent nullement en doute la pertinence d'adopter un code de déontologie pour les lobbyistes.

Nous rappelons d'ailleurs que c'est d'une voix unanime qu'ont parlé les personnes et les organismes consultés sur la question de l'opportunité d'ajouter un encadrement déontologique au cadre législatif déjà existant. »

[1] Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale, Étude du projet de code de déontologie des lobbyistes, Rapport final, novembre 2003.

2.1 Le Code de déontologie des lobbyistes

2.1.1 L'étude par la Commission des finances publiques

Déposé devant l'Assemblée nationale en novembre 2003 par le président de la Commission des finances publiques, ce rapport, intitulé « Étude du projet de code de déontologie des lobbyistes », était le point culminant du processus de consultation aménagé par le législateur préalablement à l'adoption du Code de déontologie des lobbyistes.

Ce document constitue un apport remarquable aux travaux relatifs à l'adoption du code. Aussi est-ce autant par égard pour la valeur des commentaires et des recommandations exprimés par les membres de la Commission des finances publiques que par souci de transparence, que le commissaire au lobbyisme a expliqué, dans un document adressé au président et aux membres de la Commission, dans quelle mesure et sur quelle base leurs commentaires et leurs recommandations ont été intégrés au code adopté. Cela répondait ainsi au souhait de consigner, à l'intention des intéressés et pour la suite des choses, les motifs des choix que le commissaire a été appelé à faire en exécution du mandat qui lui a été confié.

Le rapport de la Commission des finances publiques sur le projet de code de déontologie des lobbyistes, les commentaires du commissaire sur les recommandations de ce rapport ainsi que le Code de déontologie des lobbyistes sont disponibles dans le site Web du Commissaire au lobbyisme à l'adresse **www.commissairelobby.qc.ca.**

Au terme du processus prévu à la Loi et de tous les travaux qui ont été menés, le Code de déontologie des lobbyistes a été adopté par le commissaire, le 29 janvier 2004. Publié par la suite dans la *Gazette officielle du Québec*, il est entré en vigueur le 4 mars suivant.

Le Code de déontologie des lobbyistes a été présenté le 18 mars à des parlementaires de l'Assemblée nationale à l'invitation de son président, M. Michel Bissonnet. À la suggestion de ce dernier, le commissaire a profité de l'occasion pour annoncer la désignation d'une personne de son équipe pour accueillir toute question que pourraient avoir les membres de l'Assemblée nationale concernant l'application de la Loi et du code.

Si le projet de code de déontologie a été élaboré en ayant toujours à l'esprit des objectifs de transparence, d'éthique et plus globalement, de démocratie, il l'a été aussi en tenant compte de l'importance d'éduquer et d'informer pour que le changement dans les pratiques politiques et administratives s'installe graduellement dans le paysage public québécois.

2.1.2 La nature et le contenu

Le code énonce des normes de conduite que les lobbyistes sont tenus de respecter dans l'exercice de leurs activités de lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques. Il constitue aussi un guide auquel les lobbyistes peuvent se référer lorsqu'ils s'interrogent sur la conduite à adopter dans des situations particulières. Non seulement précise-t-il les règles du jeu là où il y en avait peu, mais il identifie également les valeurs éthiques qui doivent guider le comportement des lobbyistes dans leurs relations avec les décideurs publics, gardiens de l'intérêt public. La vocation première d'un tel document n'est donc pas répressive.

Le Code de déontologie des lobbyistes est un document fondamental dans la réglementation de l'exercice du lobbyisme. S'il a d'abord pour vocation de guider les personnes concernées dans la pratique de leurs activités, il est aussi une codification de devoirs et d'obligations devant être respectés sous peine de sanction. Avec la Loi, le Code de déontologie des lobbyistes devient la référence principale du commissaire dans l'exercice de ce mandat de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme que lui ont confié les parlementaires de l'Assemblée nationale.

Outre les dispositions générales et finales, le code contient une série de règles relatives au respect des institutions, à l'honnêteté, à l'intégrité et au professionnalisme.

La première des valeurs préconisées est le respect des institutions. Ainsi, le lobbyiste doit exercer ses activités dans le respect des institutions et des titulaires de charges publiques qui y œuvrent. On ne parle donc pas ici de simples relations interpersonnelles entre deux interlocuteurs, mais bien de relations entre un représentant d'intérêts particuliers et un fiduciaire de l'intérêt public.

Quant aux règles qui précisent les valeurs d'honnêteté et d'intégrité devant caractériser les rapports que les lobbyistes entretiennent avec les titulaires de charges publiques, elles sont basées sur le fait que le lobbyisme est non seulement l'exercice d'un droit d'accès aux institutions, mais également une contribution utile, sinon nécessaire, à la prise de décision éclairée par les titulaires de charges publiques. Il en résulte infailliblement une responsabilité particulière quant à l'intégrité de l'information ainsi communiquée aux titulaires de charges publiques. Le code prévoit en conséquence que le lobbyiste doit s'assurer que cette information est à sa connaissance exacte, complète et tenue à jour.

Toujours à titre d'illustration, le code précise que le lobbyiste en contact avec un titulaire d'une charge publique doit, entre autres, se présenter, préciser l'identité de son client et préciser le mandat que ce dernier lui a confié. Cette règle vise à éviter des situations où, sous le couvert de relations personnelles, une personne agirait comme lobbyiste sans révéler son mandat. Elle vise ainsi à assurer que le lobbyisme se fasse avec grand professionnalisme.

2.1.3 Le Code de déontologie des lobbyistes adopté par le commissaire au lobbyisme

Code de déontologie des lobbyistes
(2004) 7 G.O. II, 1259 [c. T-11.011, r.0.2]

Préambule

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011) reconnait la légitimité du lobbyisme comme moyen d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales ainsi que l'intérêt du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions.

S'inscrivant dans la poursuite des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme visés par cette loi, le Code de déontologie des lobbyistes édicte des normes devant régir et guider les lobbyistes dans l'exercice de leurs activités, celles-ci pouvant contribuer à la prise de décision éclairée par les titulaires de charges publiques.

De pair avec les normes de conduite applicables aux titulaires de charges publiques, le Code de déontologie des lobbyistes concourt, dans l'intérêt supérieur de la vie démocratique, à la préservation et au renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions parlementaires, gouvernementales et municipales.

Chapitre I
Objet

1. Le présent code a pour objet d'établir des normes de conduite applicables aux lobbyistes afin d'assurer le sain exercice des activités de lobbyisme et d'en favoriser la transparence.

Chapitre II
Dispositions générales et interprétatives

2. En cas de doute, le lobbyiste doit agir selon l'esprit de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011), de ses règlements et du présent code. À cette fin, il doit notamment tenir compte des avis que le commissaire au lobbyisme et le conservateur du registre des lobbyistes donnent et publient en application des articles 22 et 52 de cette loi.

3. Dans la représentation des intérêts particuliers d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation, le lobbyiste doit tenir compte de l'intérêt public.

Chapitre III
Devoirs et obligations

Section I
Respect des institutions

4. Le lobbyiste doit exercer ses activités de lobbyisme dans le respect des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales ainsi que des titulaires de charges publiques. Il doit en outre respecter le droit des personnes d'avoir accès en toute égalité à ces institutions.

Section II
Honnêteté et intégrité

5. Le lobbyiste doit s'acquitter des obligations afférentes à ses activités de lobbyisme et exercer celles-ci avec honnêteté et intégrité.

6. Le lobbyiste doit s'assurer que les renseignements qu'il fournit au titulaire d'une charge publique sont à sa connaissance exacts, complets et tenus à jour.

7. Le lobbyiste doit respecter le droit du public à une information exacte lorsqu'il utilise, à l'appui de ses activités de lobbyisme, des moyens écrits ou électroniques pour influencer l'opinion publique.

8. Le lobbyiste doit s'abstenir de faire des représentations fausses ou trompeuses auprès d'un titulaire d'une charge publique, ou d'induire volontairement qui que ce soit en erreur.

9. Le lobbyiste ne doit pas inciter un titulaire d'une charge publique à contrevenir aux normes de conduite qui lui sont applicables.

10. Le lobbyiste doit s'abstenir d'exercer directement ou indirectement des pressions indues à l'endroit d'un titulaire d'une charge publique.

11. À moins d'avoir obtenu le consentement éclairé des personnes dont les intérêts sont en cause et d'en avoir avisé le titulaire d'une charge publique auprès de qui il exerce des activités de lobbyisme, le lobbyiste ne peut :

1° représenter des intérêts concurrents ou opposés;

2° se placer dans une situation où il y a conflit réel, potentiel ou apparent entre son intérêt personnel, direct ou indirect, et les intérêts qu'il représente.

12. Le lobbyiste ne peut utiliser, à des fins autres que celles de son mandat, un renseignement confidentiel dont il a connaissance dans l'exercice de ses activités de lobbyisme.

13. Le lobbyiste dont les services sont retenus moyennant contrepartie pour conseiller un titulaire d'une charge publique ne peut exercer, auprès de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où ce dernier exerce ses fonctions, des activités de lobbyisme dont l'objet se rattache à une question pour laquelle il agit ainsi comme conseiller.

Section III
Professionnalisme

14. Le lobbyiste doit favoriser, auprès du public et dans ses relations professionnelles, une juste compréhension de ses activités et de leur caractère légitime. Il doit en outre s'abstenir de toute conduite de nature à discréditer la fonction de lobbyiste.

15. Le lobbyiste doit informer le client, l'entreprise ou l'organisation dont il représente les intérêts des devoirs et obligations qui lui incombent en vertu de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011), de ses règlements et du présent code.

16. Lorsqu'il communique avec un titulaire d'une charge publique, le lobbyiste doit préciser l'identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts, ainsi que l'objet de sa démarche.

17. Le lobbyiste ne peut, par quelque moyen que ce soit, dissimuler ou tenter de dissimuler l'identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts.

18. Le lobbyiste doit faire preuve de diligence et de disponibilité dans ses relations avec le commissaire au lobbyisme et le conservateur du registre des lobbyistes. Il doit notamment, dans un délai raisonnable :

1° répondre à toute demande d'information relative aux renseignements inscrits ou devant être inscrits au registre des lobbyistes;

2° sur demande, modifier ou préciser toute déclaration, avis ou demande incomplète ou non conforme à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011) ou à ses règlements;

3° répondre à toute demande que le commissaire au lobbyisme lui adresse dans le cadre d'une enquête ou d'une inspection.

Chapitre IV
Dispositions finales

19. Suivant l'article 33 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011), le commissaire au lobbyisme est chargé de la surveillance et du contrôle des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques.

Conformément au chapitre IV de cette loi, des mesures disciplinaires et des sanctions pénales peuvent être prises contre un lobbyiste en cas de manquement ou de contravention au présent code.

20. Le présent code entre en vigueur le 4 mars 2004.

2.2 Les ordonnances de confidentialité

La Loi prévoit que le commissaire au lobbyisme peut, à la demande d'une personne qui doit s'inscrire au registre des lobbyistes, ordonner que tout ou partie des renseignements que contient la déclaration qu'elle doit présenter à cette fin demeurent confidentiels. Une telle ordonnance est possible lorsque les renseignements en cause concernent un projet d'investissement du client ou de l'entreprise visés dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers de ce client ou de cette entreprise. L'ordonnance est rendue pour une période de six mois et peut être renouvelée sur demande.

Une procédure détaillée de traitement des ordonnances de confidentialité, d'analyse et de classification de celles-ci a été mise en place afin d'en assurer la gestion rigoureuse.

Conformément à l'article 51 de la Loi, le commissaire indique le nombre d'ordonnances rendues au cours de la période de référence. Ainsi, le commissaire a rendu six ordonnances de confidentialité et il en a prolongé deux autres pour une autre période de six mois. Par ailleurs, il a refusé sept demandes et il a levé la confidentialité pour cinq ordonnances déjà rendues au cours de la période précédente.

Statistiques sur les ordonnances de confidentialité	Du 1er avril 2003 au 31 mars 2004	Du 1er août 2002 au 31 mars 2003
Nombre total de demandes reçues	1	26
Ordonnances rendues	6	1
Demandes refusées	7	6
Demandes retirées	0	6
Demandes à l'étude au 31 mars	1	13
Ordonnances prolongées	2	0
Avis autorisant la levée de la confidentialité	5	0

Une seule demande d'ordonnance de confidentialité a été acheminée au commissaire au cours de l'année 2003-2004, situation qui s'explique difficilement et à laquelle une attention particulière sera portée au cours de la prochaine année.

2.3 Les vérifications et les enquêtes

Il est utile de rappeler que, depuis son entrée en fonction le 5 août 2002, le commissaire peut en tout temps intervenir rapidement lorsqu'une situation l'exige.

Au cours de la période couverte par ce rapport, des recherches ont été menées afin de préciser la façon la plus conforme d'agir en matière de vérifications et d'enquêtes. Il a fallu bien cerner les pouvoirs du commissaire, développer certains outils de gestion, proposer un mode d'analyse des plaintes, bref préciser le cadre légal et opérationnel des vérifications, des inspections et des enquêtes. S'il faut assurer la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme, il faut également agir dans le respect des droits des personnes visées par les interventions de surveillance et de contrôle du commissaire.

Le commissaire a également entrepris le développement d'une stratégie d'intervention en matière de vérifications, d'inspections et d'enquêtes. Il s'agit d'une démarche qui se concrétise par la mise en place d'un processus de traitement rapide des plaintes et des dénonciations, par le suivi continu des ordonnances de confidentialité et par des vérifications et des inspections planifiées par groupes cibles.

En 2003-2004, le commissaire a reçu et analysé cinq plaintes provenant de citoyens ou d'organismes du gouvernement concernant le comportement de lobbyistes eu égard aux obligations que la Loi leur impose. Ces plaintes ont été traitées au fur et à mesure qu'elles ont été portées à l'attention du commissaire. Ainsi, une plainte s'est avérée sans fondement puisqu'une vérification a permis de constater qu'il n'y avait eu aucun manquement à la Loi alors qu'une autre plainte a amené le lobbyiste visé à apporter une modification à son inscription au registre des lobbyistes. Par ailleurs, une plainte a nécessité la tenue d'une enquête après le refus du lobbyiste de se conformer à ses obligations. Au 31 mars, deux autres plaintes reçues étaient en cours d'analyse.

Toutes les demandes d'ordonnances de confidentialité reçues depuis l'entrée en fonction du commissaire ont été vérifiées de façon à régulariser des situations, notamment dans les cas requérant une inscription au registre des lobbyistes après que le commissaire eût refusé de rendre les ordonnances de confidentialité demandées.

Enfin, une dizaine de dossiers de surveillance d'activités de lobbyisme ont été ouverts à l'initiative du commissaire. Six cas se sont avérés conformes aux dispositions de la Loi alors que dans un autre cas, le lobbyiste a dû modifier son inscription au registre. Trois autres dossiers étaient en cours d'analyse au 31 mars 2004.

2.4 Les affaires juridiques

En vertu de l'article 52 de la Loi, le commissaire peut donner et publier tout avis relativement à l'exécution, à l'interprétation et à l'application de la Loi. Durant la période de référence du présent rapport des activités, des recherches juridiques ont été menées pour clarifier, dans un avis éventuel du commissaire, certaines dispositions dont celles relatives à la définition d'une activité de lobbyisme et des exceptions prévues à la Loi.

Les services juridiques ont largement été sollicités dans la préparation des travaux en vue de la Commission parlementaire sur les finances publiques qui a étudié le projet de code de déontologie des lobbyistes. Avant d'adopter ce code, le commissaire a fait connaître sa position sur différentes questions juridiques soulevées dans le rapport de la Commission ainsi que les motifs à la base des arbitrages qu'il a faits pour adopter un texte final.

Plusieurs avis juridiques ont aussi été élaborés pour baliser les contours de la Loi, mieux cerner le pouvoir du commissaire en matière de vérifications, d'inspections et d'enquêtes et répondre à des demandes d'information générale ou particulière provenant de diverses sources. À cet égard, plus de 200 demandes de renseignements ont été reçues par le personnel au cours de l'année. Dans 70 % des cas, les personnes veulent qu'il leur soit précisé si elles font des activités de lobbyisme ou si elles ont l'obligation de s'inscrire au registre des lobbyistes.

Enfin, le commissaire a échangé à plusieurs occasions au cours de l'année avec des représentants du Barreau du Québec sur différentes questions concernant la Loi et son application.

« C'est une loi qui dit au citoyen : vous avez le droit de savoir ce qui se passe. »

2.5 Les propositions pour améliorer le registre des lobbyistes

La Loi confie à l'officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers le mandat d'agir à titre de conservateur du registre des lobbyistes, sous la responsabilité du ministre de la Justice.

La collaboration établie entre le commissaire au lobbyisme et le conservateur du registre s'est poursuivie au cours de l'année de référence de ce rapport des activités. Créé en mars 2003, le comité de liaison a poursuivi ses travaux qui visent à :

- partager l'information relative à l'évolution des inscriptions au registre des lobbyistes de manière à développer une compréhension commune et à en faire une lecture appropriée eu égard aux objectifs de la Loi;
- étudier toute question d'ordre juridique pouvant avoir un impact sur l'application de la Loi;
- analyser toute question dont la réponse pourrait faciliter l'inscription des lobbyistes, la consultation du registre des lobbyistes par le public ou les travaux de surveillance et de contrôle du commissaire.

En 2003-2004, le comité de liaison a tenu trois séances de travail. Certaines questions ont été étudiées par le sous-comité juridique dont le mandat est de faire des recommandations au comité de liaison pour assurer une compréhension commune de certaines dispositions de la Loi dans le respect des champs de compétence respectifs du commissaire et du conservateur du registre. Le sous-comité poursuivra ses travaux en 2004-2005.

Par ailleurs, en septembre 2003, le commissaire a présenté au conservateur 23 recommandations visant l'amélioration du registre des lobbyistes pour le rendre davantage convivial et accessible, tant pour les lobbyistes qui doivent s'y inscrire que pour les citoyens ou les titulaires de charges publiques qui souhaitent le consulter. Ces recommandations font suite à une analyse exhaustive par le commissaire des fonctions du système ainsi que des déclarations faites au registre en regard des objectifs de transparence visés par la Loi.

Les modifications proposées visent essentiellement à :

- assurer le contrôle de qualité du contenu des inscriptions faites au registre;
- alléger les étapes pour accéder au registre et permettre la comptabilisation des accès;
- optimiser la consultation et l'impression dans une perspective de transparence;
- améliorer la cohérence, la précision ainsi que l'utilité des informations inscrites et faciliter la tâche du lobbyiste pour ce faire;
- faciliter l'accès à l'information et fournir aux utilisateurs potentiels des outils de repérage et d'extraction efficaces et conviviaux;
- assurer l'étanchéité des mécanismes visant la confidentialité et présenter l'information utile, permettant de ce fait l'accès aux données pertinentes.

Un sous-comité sur les améliorations au registre a été mis sur pied. Ainsi, certaines des 23 recommandations ont fait l'objet de modifications au système en 2003-2004. D'autres feront l'objet de modifications en 2004-2005.

Témoignage du commissaire au lobbyisme, M. André C. Côté, devant la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale, à l'occasion de l'étude du projet de code de déontologie des lobbyistes, 19 septembre 2003.

2.6 Des activités de communication partout au Québec

Les activités d'information et de sensibilisation

Un des moyens privilégiés par le commissaire pour réaliser sa mission est de faire connaître la Loi. La stratégie de communication qu'il a adoptée peu de temps après son entrée en fonction s'est poursuivie en 2003-2004. Cette stratégie vise essentiellement à :

- faire connaître la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et le Code de déontologie des lobbyistes, et diffuser l'information aux personnes intéressées;
- sensibiliser les citoyens, les lobbyistes et les titulaires de charges publiques désireux de contribuer à l'amélioration de la vie démocratique;
- faire connaître le Commissaire au lobbyisme comme une institution au service de la démocratie.

2.6.1 Les nouveaux outils de communication

En soutien à la stratégie de communication, le commissaire s'est d'abord doté d'outils de promotion et d'information. Deux dépliants ont été élaborés et produits. Le premier, d'information générale, présente les grands objectifs de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme à l'intention des lobbyistes, des titulaires de charges publiques et des citoyens. Le second présente, d'abord à l'intention des lobbyistes et des titulaires de charges publiques, le texte intégral du Code de déontologie des lobbyistes.

Un kiosque d'information a été produit pour soutenir la participation à différents salons et congrès présentant un intérêt stratégique pour faire connaître la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes.

Le site Web du Commissaire au lobbyisme présente des informations sur le cadre juridique applicable aux lobbyistes ainsi que d'autres renseignements concernant notamment les faits marquants depuis l'entrée en vigueur de la Loi, le 13 juin 2002. Certaines informations ont été rendues accessibles en langue anglaise à l'automne 2003. Des travaux visant la refonte du site Web ont été amorcés en cours d'année.

2.6.2 Les relations publiques

Un programme d'activités publiques du Commissaire au lobbyisme a été élaboré et réalisé au cours de 2003-2004. Ce programme visait essentiellement à faire connaître la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme auprès des lobbyistes, des titulaires de charges publiques et des citoyens et ce, partout au Québec.

Activités de communication en 2003-2004	Nombre
Rencontres d'information et de sensibilisation	45
Participations à des salons et à des congrès	11
Allocutions prononcées par le commissaire	24
Entrevues / médias électroniques	8
Entrevues et articles / médias écrits	12

Des actions auprès des lobbyistes

Des rencontres avec les lobbyistes ont été tenues, particulièrement avec les représentants d'ordres professionnels, de cabinets de relations publiques, de relationnistes et de chambres de commerce. Compte tenu du large champ d'application de la Loi, le commissaire est intervenu en priorité auprès des représentants de regroupements ou d'organisations susceptibles d'agir comme agents multiplicateurs pour la diffusion de l'information auprès de leurs membres.

L'objectif de ces rencontres était de renseigner les lobbyistes-conseils, les lobbyistes d'entreprises et les lobbyistes d'organisations sur les obligations qui leur sont faites eu égard à la Loi. Un accent particulier a été mis sur l'obligation qu'ils ont d'inscrire au registre des lobbyistes entre autres leur nom, le nom de leur client et l'objet de leurs activités de lobbyisme.

Ordres professionnels rencontrés	Membres visés [1] (2002-2003)
Barreau du Québec	19 768
Collège des médecins du Québec	18 174
Ordre des architectes du Québec	2 697
Ordre des ingénieurs du Québec	46 408
Ordre des comptables généraux licenciés du Québec	7 682
Chambre des notaires du Québec	3 144
Ordre des pharmaciens du Québec	6 323
Ordre des urbanistes du Québec	751
Total	104 939

Il est important de souligner que les ordres professionnels rencontrés par le commissaire ou ses représentants regroupent environ 37 % des membres des 45 ordres professionnels existant en vertu de la Loi les régissant.

[1] Source : Office des professions du Québec – Site Web www.opq.gouv.qc.ca

Des représentants d'autres regroupements ont aussi été rencontrés à des fins de sensibilisation et d'information. Ces regroupements sont les suivants :

- Alliance des cabinets de relations publiques (9 cabinets membres)
- Société des relationnistes du Québec (600 membres)
- Syndicats (5 centrales syndicales)
- Fédération des chambres de commerce du Québec (55 000 membres)
- Chambre de commerce du Montréal métropolitain (7 000 membres)
- Association des ingénieurs-conseils (86 firmes)

Des efforts ont été déployés pour joindre des membres de certains ordres professionnels partout à travers le Québec. Par exemple, les sections régionales de l'Ordre des ingénieurs du Québec ont collaboré avec le commissaire pour organiser des sessions d'information à l'intention de leurs membres des régions de l'Estrie et de Lanaudière.

Enfin, il faut souligner la présence de représentants du commissaire à différents congrès : Barreau du Québec, Association des avocats et avocates de province, Ordre des comptables généraux licenciés du Québec et Fédération des chambres de commerce du Québec. Ces congrès ont été des occasions privilégiées pour informer les participants sur la Loi, ses impacts et ses obligations.

Des actions auprès des titulaires de charges publiques

Le programme de relations publiques prend en considération les besoins des titulaires de charges publiques des administrations municipales – élus et fonctionnaires – des agglomérations de plus de 10 000 habitants visées par la Loi.

Après avoir participé à l'Assemblée des préfets des municipalités régionales de comté (MRC) en mai 2003, le commissaire a entrepris, l'automne suivant, une tournée des municipalités de 10 000 habitants et plus. C'est ainsi que des rencontres ont été organisées avec des représentants des conseils de ville et de l'administration des municipalités suivantes : Montréal, Québec, Lévis, Saguenay, Trois-Rivières, Gatineau, Drummondville, Saint-Hyacinthe et Victoriaville. Ces rencontres ont suscité beaucoup d'intérêt et elles ont permis de recueillir des commentaires fort pertinents sur l'impact de la législation dans le monde municipal. En plus de ces rencontres, des pochettes d'information générale sur la Loi ainsi que le rapport annuel 2002-2003 ont été transmis aux maires des 75 municipalités visées par la Loi. Toujours dans un objectif de diffuser de l'information, une présence a été assurée au *Salon des affaires municipales* organisé par la Fédération québécoise des municipalités.

Le commissaire a rencontré les députés de l'Assemblée nationale à plusieurs reprises, que ce soit à l'occasion de la formation donnée aux députés nouvellement élus, des réunions de caucus de députés ou à l'occasion de l'entrée en vigueur du Code de déontologie des lobbyistes. Tous les députés de l'Assemblée nationale ont reçu des dépliants d'information générale sur la Loi et sur le code afin de les rendre disponibles aux citoyens de leur circonscription électorale. Pour répondre à la demande de certains d'entre eux, une affiche présentant le Code de déontologie des lobbyistes a également été transmise à tous les députés.

Une attention particulière a été portée à plusieurs autres demandes d'information et de formation provenant de titulaires de charges publiques dans les ministères et organismes du gouvernement, de regroupements de maires et de fonctionnaires municipaux, des membres du réseau des répondants sur les questions liées à l'éthique ainsi que des responsables de l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

Enfin, le commissaire a rencontré le ministre de la Justice, responsable de l'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, peu de temps après la nomination de ce dernier.

Des échanges avec les citoyens

Un autre objectif poursuivi par la stratégie de communication vise à informer les citoyens de manière à ce qu'ils deviennent mieux avisés quant à l'exercice du droit d'accès à l'information que leur procure la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Le commissaire a choisi la voie des « Journées portes ouvertes » organisées par le ministère de la Justice et ce, dans plusieurs régions du Québec. C'est ainsi qu'un bon nombre d'échanges ont été tenus avec des citoyens de Québec, Granby, Saint-Jérôme, Drummondville et Alma. Ces activités d'information se poursuivront au cours de la prochaine année.

De plus, une présence a été assurée au Salon des Aînés/Odyssée de la retraite au stade olympique de Montréal où plus de 400 citoyens ont été sensibilisés aux enjeux de la Loi et aux objectifs de transparence et d'éthique qu'elle poursuit. La consultation en direct du registre des lobbyistes s'est avérée des plus utiles pour faire connaître ce nouvel outil de transparence mis au service du citoyen.

Enfin, des interventions ont été faites auprès d'étudiants de l'Université Laval et de l'École nationale d'administration publique ainsi qu'auprès de stagiaires de l'Assemblée nationale.

2.6.3 Les relations avec les médias

La stratégie de communication prévoit que la tournée des villes sur le territoire québécois soit l'occasion d'entrevues avec les médias écrits et électroniques de l'endroit visité.

Diverses entrevues ont été données à l'intention de clientèles spécialisées dans différents domaines. Elles ont notamment donné lieu à des articles dans le *Journal du Barreau*, la revue *Le Plan* de l'Ordre des ingénieurs du Québec, la revue *Le Sablier* de l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec, la revue *URBA* de l'Union des municipalités du Québec et le journal *Les Affaires*.

À l'occasion de l'entrée en vigueur du Code de déontologie des lobbyistes, le commissaire a tenu une rencontre de presse au cours de laquelle il a échangé avec huit journalistes de la presse écrite et électronique de la Tribune parlementaire. Cela a permis d'apporter un complément d'information sur la Loi et de naviguer dans le registre des lobbyistes pour faire la démonstration des renseignements qu'ils peuvent y trouver.

2.6.4 Les activités de formation

Dans un souci de faire connaître le cadre légal régissant les activités de lobbyisme, les juristes ont entrepris d'élaborer un syllabus de cours de formation. De plus, un inventaire complet des cours dispensés dans le domaine de l'éthique par les universités et les cégeps du Québec a été dressé. Des demandes ont été adressées au commissaire notamment par le Barreau du Québec pour offrir une formation à leurs membres sur le sujet.

La mise en place de l'organisation

2.7 Une équipe en place

Le commissaire a poursuivi l'embauche de son personnel. C'est ainsi qu'ont été dotés 12 nouveaux postes en cours d'année.

Les travaux d'implantation graduelle des systèmes et des procédés de gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles se sont poursuivis.

Le commissaire a élaboré un projet de politique en matière de gestion des ressources humaines en ce qui a trait, notamment, à l'implantation de la gestion du rendement par attentes signifiées. Il s'est doté d'un plan annuel de développement des ressources humaines.

Plusieurs processus ont été mis en place : guide d'utilisation du matériel informatique, procédure de traitement de la correspondance, procédure de remboursement des frais de déplacement. La gestion du centre de documentation a été consolidée.

Sur le plan de la gestion de l'information, le commissaire a mis en œuvre le dernier volet du plan de classification pour les besoins de vérifications et d'enquêtes et il a achevé l'implantation du suivi centralisé de mandats au moyen du système de gestion de l'information. Une procédure d'identification et de conservation des documents officiels a été implantée et placée sous la responsabilité du registraire.

2.8 La planification stratégique

Dès la première année de son mandat, le commissaire a entamé une démarche de planification stratégique, laquelle s'est poursuivie en 2003-2004. Ainsi, l'ensemble du personnel a été associé à la définition des orientations, des axes d'intervention et des objectifs sous-jacents au mandat confié au commissaire par le législateur. Un document intitulé *Planification stratégique 2004-2007* a été élaboré et la prochaine partie du présent rapport en fait état.

« ... le commissaire au lobbyisme s'est doté de son premier plan stratégique 2004-2007 sous le thème *Vers une confiance plus grande dans nos institutions politiques et administratives.* »

3.1 Les orientations stratégiques

Surveiller et contrôler les activités de lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques constitue certes un véritable défi. Défi en raison du champ d'application particulièrement vaste de la Loi et en raison de ce que cela suppose sur le plan de la connaissance tant de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes que du phénomène et d'une pratique peu connus. Défi enfin, compte tenu de l'optimisation des résultats pour l'atteinte des objectifs poursuivis par la Loi avec les moyens dont nous disposons, dans un contexte de rareté des ressources.

Aussi, à l'issue d'une réflexion soutenue sur sa mission, son mandat et des analyses systématiques avec l'apport du personnel sur le contexte et les enjeux prévalant, le commissaire au lobbyisme s'est doté de son premier plan stratégique 2004-2007 sous le thème *Vers une confiance plus grande dans nos institutions politiques et administratives.* Ce plan précise ce vers quoi tendront les actions et ce sur quoi elles porteront.

Priorité sera donnée pendant les trois prochaines années à la surveillance et au contrôle proprement dit des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques. Pour ce faire, une attention toute particulière sera portée à mieux cerner le phénomène et la pratique du lobbyisme et à faire connaître la Loi et le code tant aux lobbyistes qu'aux titulaires de charges publiques et aux citoyens en général. Enfin, des efforts seront consentis pour bâtir une organisation à la fois performante et exemplaire quant aux valeurs qu'il lui incombe de faire respecter.

Ces priorités d'action s'avèrent intimement liées à une contribution significative pour l'amélioration de la vie démocratique et pour le renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions politiques et administratives.

Outre l'adhésion aux valeurs fondamentales formulées dans la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*, soit la compétence, l'impartialité, l'intégrité, la loyauté et le respect, l'action du commissaire au lobbyisme se veut empreinte des valeurs inhérentes à son mandat : la transparence et la confiance accompagnées d'une préoccupation marquée pour l'éthique.

Enfin, le commissaire veillera à définir des paramètres permettant d'évaluer les changements induits par la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes. Ces paramètres indicatifs devraient permettre de faire des recommandations législatives au terme de la période prévue à cette fin dans la Loi.

Surveiller et contrôler les activités de lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme a un champ d'application très large comparativement à des lois analogues dans d'autres juridictions canadiennes ou étrangères. Ainsi, la Loi vise les activités de lobbyisme faites auprès des personnes occupant une charge ou un emploi dans les institutions parlementaires, gouvernementales, y compris les entreprises et les organismes du gouvernement, et les institutions municipales et supramunicipales.

De plus, la Loi vise les communications qui ont pour but d'influencer non seulement les prises de décisions relatives à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet d'une proposition législative ou réglementaire, mais également les prises de décisions relatives à une large gamme d'actes de nature administrative pour l'obtention de divers types de permis ou d'autorisations ou encore pour l'octroi de contrats, de subventions ou d'autres avantages pécuniaires provenant des deniers publics. Parmi les autres particularités de la Loi québécoise, il faut notamment souligner les exigences de précision quant à la déclaration de l'objet des activités de lobbyisme.

Enfin, il faut convenir que les activités de surveillance et de contrôle déontologique dans un domaine aussi difficile à circonscrire présentent un coefficient élevé de difficulté.

Ces constats permettent de prendre la mesure du mandat confié au commissaire pour assurer une surveillance et un contrôle judicieux de l'activité des lobbyistes, dans la poursuite de la finalité recherchée, soit le renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions politiques et administratives.

Cerner davantage le phénomène et la pratique du lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques

Le lobbyisme, en raison du fait qu'il s'effectue habituellement derrière des portes closes, est un phénomène mal connu. C'est sans doute pour cette raison qu'il fait l'objet de préjugés. Sa pratique est peu documentée. Dans le contexte de l'application de la Loi aux actes administratifs, la simple mesure du champ d'application dans les différents secteurs de l'activité gouvernementale et municipale est en soi un défi.

Compte tenu que la Loi vient reconnaître que le lobbyisme constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, mieux connaître le phénomène et en cerner la pratique s'avèrent une nécessité concomitante sinon préalable à la surveillance et au contrôle que doit en faire le commissaire.

Faire connaître la Loi et le code tant aux lobbyistes qu'aux titulaires de charges publiques et aux citoyens

Compte tenu que la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et le Code de déontologie des lobbyistes sont loin d'être entrés dans les mœurs, il faut y mettre temps et efforts pour que les personnes visées non seulement en connaissent les principaux éléments, mais sachent en quoi ils les concernent.

Certes, la Loi vise au premier chef les professionnels du lobbyisme. Mais qu'en est-il des professionnels du droit, de l'administration ou d'autres disciplines pour qui la Loi a des répercussions importantes dans la pratique de tous les jours et pour qui la substitution d'une culture de la transparence à une culture de la discrétion, voire du secret, signifie beaucoup?

Une attention toute particulière doit être portée aux titulaires de charges publiques. En effet, bien que la Loi ne leur fasse pas d'obligations sur le plan juridique, mises à part les obligations d'après mandat, ils ne peuvent faire abstraction de celles que la Loi et le code font aux personnes qui tentent d'influencer leurs décisions lesquelles, faut-il le rappeler, doivent être prises dans l'intérêt public. Il en va de l'intégrité des processus de décision dont ils sont les gardiens.

Quant aux citoyens, ils doivent être sensibles au fait que la Loi met à leur portée un outil qui leur permet d'exercer un nouveau droit d'accès à l'information. L'accès à cette information leur permettra, en retour, l'actualisation d'un autre droit, soit le droit d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales pour pouvoir également s'exprimer en temps utile sur les décisions qui les concernent.

Une organisation performante et exemplaire quant aux valeurs qu'il lui incombe de faire respecter

L'environnement public dans lequel évolue l'organisation invite à miser davantage sur la qualité de ses ressources humaines plutôt que sur leur grand nombre. Un des grands défis est le développement d'une expertise sur un sujet dont les contours sont encore à préciser. Ainsi, la polyvalence du personnel sera encouragée en même temps que seront mis en place des moyens qui appuieront la performance de l'organisation en fonction des orientations qu'elle se donne.

Par ailleurs, en raison du mandat confié par l'Assemblée nationale en matière déontologique, il est nécessaire que le commissaire place l'éthique au cœur de ses préoccupations. En tant qu'organisation qui doit faire reconnaître et respecter des valeurs en matière de lobbyisme, il lui faut développer à cet effet un comportement organisationnel exemplaire.

Enfin, le contexte de l'actualité rappelle régulièrement la fragilité du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions publiques et la place que doivent occuper les valeurs dans la gestion des affaires publiques, d'où les choix stratégiques proposés sous le thème *Vers une confiance plus grande dans nos institutions politiques et administratives.*

Orientation 1
Surveiller et contrôler les activités de lobbyisme eu égard aux objectifs et obligations de transparence et d'éthique découlant de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes

Axes d'intervention :

- vérifications, enquêtes, inspections
- fonction conseil et d'interprétation juridique
- traitement des requêtes
  - demandes d'ordonnances de confidentialité
  - demandes de prolongation d'ordonnances de confidentialité
- traitement des dossiers en matière disciplinaire

Orientation 2
Cerner davantage la pratique du lobbyisme et développer une meilleure connaissance du phénomène

Axes d'intervention :

- acquisition de connaissances
- partage des connaissances

Orientation 3
Faire connaître aux lobbyistes les objectifs de la Loi et du code, informer les titulaires de charges publiques sur l'impact et les enjeux de la Loi et susciter l'intérêt de la population

Axes d'intervention :

- compréhension des objectifs
  - de la Loi visant la transparence et l'éthique
  - du Code de déontologie des lobbyistes en découlant
- communication externe
- réseaux et partenariats
- évaluation des changements induits par la Loi et le code

Orientation 4
Développer une organisation performante en appui sur son personnel et sur les valeurs qui guident l'administration publique

Axes d'intervention :

- ressources humaines
- communication interne
- systèmes d'information et processus opérationnels
- suivi de la réalisation du plan stratégique

Les activités de vérifications et d'enquêtes

L'adoption et l'entrée en vigueur du Code de déontologie des lobbyistes, la mise en place du processus disciplinaire et les contestations auxquelles il donnera vraisemblablement lieu entraîneront progressivement un déploiement des ressources vers des activités à caractère plus judiciaire. De nouveaux cas de vérifications et d'enquêtes ne manqueront pas d'ajouter à la tâche des juristes, des vérificateurs et des enquêteurs.

Acquérir des connaissances juridiques sur divers secteurs assujettis à la Loi, élaborer une trousse d'autoévaluation et un module d'autoformation à l'intention des lobbyistes sont parmi des éléments qui seront au cœur des travaux de la prochaine année.

Le système VIGIL (Veille intégrée et gestion de l'information sur le lobbyisme)

Le phénomène du lobbyisme a fait l'objet de très peu d'études au Québec. Considérant que l'encadrement législatif du lobbyisme est nouveau, il faut approfondir la connaissance des pratiques et des objets du lobbyisme de manière à acquérir une idée juste de ce qui se fait au Québec. C'est dans cette perspective que le commissaire s'est doté d'une orientation stratégique visant à cerner davantage le phénomène et la pratique du lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques pour mieux accomplir son mandat de surveillance et de contrôle et orienter ses activités de communication.

Comme mentionné précédemment, le champ couvert par la Loi est vaste. Il comprend les secteurs d'activité des institutions parlementaires, gouvernementales, y inclus les entreprises et les organismes du gouvernement, ainsi que des institutions municipales et supramunicipales. De plus, la Loi couvre aussi les activités de lobbyisme relatives aux projets législatifs et aux actes administratifs pour l'obtention de divers types de permis, d'autorisations, de contrats, de subventions, etc. La portée de la Loi entraîne donc nécessairement l'obligation de disposer d'un moyen fiable et efficace pour bien organiser et gérer l'information.

Les communications ainsi que la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme ne peuvent donc atteindre les résultats escomptés sans une solide documentation des objets et des pratiques en la matière, permettant de cibler les interventions de façon efficace. Ils ne peuvent parvenir aux résultats visés sans un moyen efficace permettant de colliger l'information pertinente, de la conserver de façon sécuritaire et de pouvoir s'y référer rapidement tout en ayant l'assurance de sa fiabilité.

Le commissaire entreprendra donc au cours de la prochaine année l'implantation d'un système administratif et informatique permettant de recueillir et de regrouper en un ensemble structuré, cohérent et pertinent des informations relatives au lobbyisme, à ses pratiques et aux processus décisionnels qui en font l'objet. Ce système, désigné par l'appellation « Veille intégrée et gestion de l'information sur le lobbyisme » – VIGIL – fournira les outils pour qualifier les informations, les exploiter et les analyser afin de prioriser les interventions requises.

Dans une perspective opérationnelle, la Direction de la vérification et des enquêtes et la Direction des communications profiteront plus directement des données ainsi traitées dans le cadre de ce projet.

Les activités de communication

La priorité sera donnée, au cours de la prochaine année, à la poursuite de la tournée des villes de 10 000 habitants et plus en ayant une préoccupation de diffuser l'information partout sur le territoire québécois. Le choix des villes sera entre autres fait à partir des éléments suivants :

- importance relative de la ville dans la région
- présence d'hebdos régionaux et autres médias
- présence de chambres de commerce
- visites du commissaire dans chacune des régions du Québec
- possibilité d'activités concourantes ayant pour effet de faire connaître la Loi et le code

Pour chacune des villes que le commissaire se propose de visiter, les démarches seront faites pour prévoir des rencontres avec le maire, le conseil municipal, le personnel de cabinet, la direction générale de la ville, les fonctionnaires, la chambre de commerce et les médias.

Le premier programme d'activités de communication du commissaire visait d'abord à faire connaître la Loi, ses enjeux et ses répercussions dans les milieux professionnels. Les mêmes objectifs seront poursuivis dans la prochaine période du plan de communication en mettant l'accent sur l'importance stratégique des tribunes qui peuvent l'accueillir.

Des démarches seront faites pour prendre part à des congrès d'ordres professionnels et de gens d'affaires, et pour participer à des rencontres avec des titulaires de charges publiques, particulièrement avec des sous-ministres, des présidents d'organismes ou d'entreprises du gouvernement.

Les formules de participation aux congrès et aux salons seront les mêmes que celles utilisées au cours des derniers mois et qui se sont avérées efficaces : kiosque d'information, ateliers de formation, conférences du commissaire au lobbyisme, etc. Outre les clientèles professionnelles ainsi rejointes, les citoyens seront particulièrement ciblés par le biais des participations à des « Journées portes ouvertes » du ministère de la Justice et à des salons s'adressant particulièrement au grand public.

Enfin, la refonte du site Web du Commissaire au lobbyisme permettra de le rendre plus performant sur le plan de la diffusion d'information et de la communication interactive.

La gestion des ressources

Le commissaire entend se doter d'un plan d'action annuel couvrant l'ensemble des directions de même que de mécanismes de suivi des réalisations du plan stratégique. Il souhaite instaurer une gestion axée sur l'atteinte des résultats et l'évaluation du rendement en découlant. Il procédera alors au développement d'indicateurs de performance, à la création d'un tableau de bord de gestion et à la détermination des attentes de résultats fixées au personnel.

Partie IV - L'organisation administrative et les ressources

4.1 La structure organisationnelle

Les activités de l'Institution sont administrées par le commissaire au lobbyisme, personne désignée par l'Assemblée nationale. Le secrétaire général a la responsabilité de conseiller le commissaire et d'assurer la gestion de l'ensemble des activités. Il assume également la fonction de registraire, de répondant en éthique et de responsable de l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Les opérations courantes sont placées sous la responsabilité de quatre directions : la Direction des affaires juridiques, la Direction de la vérification et des enquêtes, la Direction des communications et la Direction des services à la gestion.

Les mandats des directions concernent respectivement les domaines suivants :

- la recherche, les conseils et les avis en matière juridique, éthique et déontologique;
- les inspections, les vérifications et les enquêtes;
- l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies d'interventions en matière de communication;
- le support à la gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles, y inclus la gestion de l'information et la planification stratégique.

Le personnel du Commissaire au lobbyisme est nommé conformément à la Loi sur la fonction publique. Au 31 mars 2004, l'effectif s'établissait à 23 postes occupés par du personnel régulier.

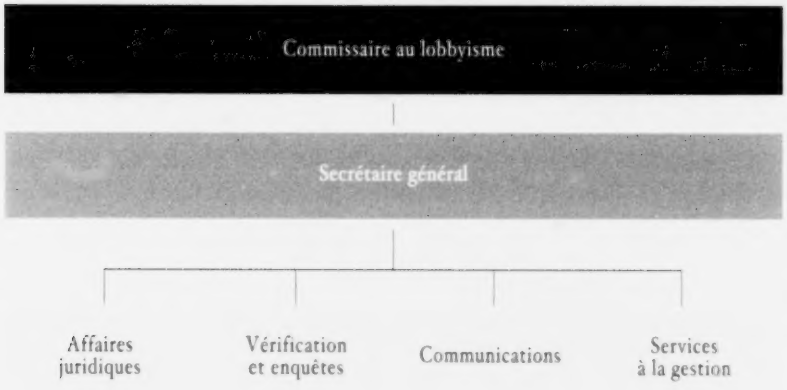
Partie IV - L'organisation administrative et les ressources

4.1 La structure organisationnelle

Les activités de l'Institution sont administrées par le commissaire au lobbyisme, personne désignée par l'Assemblée nationale. Le secrétaire général a la responsabilité de conseiller le commissaire et d'assurer la gestion de l'ensemble des activités. Il assume également la fonction de registraire, de répondant en éthique et de responsable de l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Les opérations courantes sont placées sous la responsabilité de quatre directions : la Direction des affaires juridiques, la Direction de la vérification et des enquêtes, la Direction des communications et la Direction des services à la gestion.

Les mandats des directions concernent respectivement les domaines suivants :

- la recherche, les conseils et les avis en matière juridique, éthique et déontologique;
- les inspections, les vérifications et les enquêtes;
- l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies d'interventions en matière de communication;
- le support à la gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles, y inclus la gestion de l'information et la planification stratégique.



Le personnel du Commissaire au lobbyisme est nommé conformément à la Loi sur la fonction publique. Au 31 mars 2004, l'effectif s'établissait à 23 postes occupés par du personnel régulier.

4.2 Les effectifs

Catégories d'emploi	Nombre	Représentation féminine	Moins de 35 ans
Emplois réguliers	23	13	4
• Hors cadre	1		
• Cadres	5	2	
• Professionnels	9	3	2
• Fonctionnaires	8	8	2

4.3 Les ressources financières, matérielles et informationnelles

Les crédits alloués au Commissaire au lobbyisme par le Bureau de l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004 ont été utilisés de la façon suivante :

	Dépenses 2003-2004 (12 mois)	**Dépenses 2002-2003 (7 mois)**
Rémunération	1 232 539 $	403 239 $
Fonctionnement		
• Transport et communications	138 739	66 468
• Services professionnels et administratifs	92 852	272 624
• Entretien et réparations	14 053	11 331
• Loyer et locations	123 705	9 980
• Fournitures et approvisionnement	28 118	26 195
• Amortissement	91 115	6 996
• Autres dépenses	12 646	28 101
Sous-total fonctionnement	501 228	421 695
Total des dépenses	**1 733 767 $**	**824 934 $**
Immobilisations		
• Aménagements locatifs		332 555 $
• Mobilier et équipements	49 852	227 208
Total des immobilisations	**49 852 $**	**559 763 $**

L'écart entre les dépenses des deux années s'explique par la durée des périodes couvertes, soit 12 mois en 2003-2004 et 7 mois en 2002-2003, par l'embauche progressive du personnel et par la mise sur pied du bureau.

Partie V - L'application de certaines lois et politiques

5.1 La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels

En vertu de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, le commissaire au lobbyisme est d'office la personne responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels. Il a délégué cette responsabilité au secrétaire général. Aucune demande d'accès n'a été présentée au commissaire pendant l'exercice couvert par le présent rapport des activités.

5.2 La Politique gouvernementale relative à l'emploi et à la qualité de la langue française dans l'Administration

La Politique gouvernementale relative à l'emploi et à la qualité de la langue française dans l'Administration est appliquée par le Commissaire au lobbyisme. La mise en place d'un parc et d'un réseau informatiques s'est poursuivie dans le respect de la Politique sur l'utilisation du français dans les technologies. Il en a été de même pour l'acquisition de produits.

De plus, le Commissaire au lobbyisme a soumis à la révision linguistique tous les documents ayant fait l'objet d'une large diffusion.

5.3 L'éthique et la déontologie

Le commissaire a désigné le secrétaire général comme répondant en éthique. Cette personne est membre du réseau des répondants en éthique mis sur pied par le Secrétariat du Conseil du trésor. Trois membres de l'équipe du commissaire ont participé à une séance de formation sur l'éthique en milieu organisationnel.

5.4 La Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics

L'article 10 de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics oblige les organismes publics à rendre compte de son application dans leur rapport annuel. Les espaces occupés par le personnel du commissaire au lobbyisme sont reconnus comme des « espaces sans fumée ».

Aucune infraction n'a été signalée au cours de la période couverte par ce rapport.

Annexes

Annexe 1 - Les publications

- Rapport des activités du Commissaire au lobbyisme 2002-2003*
- Dépliant « Prendre parole - pour savoir, comprendre et participer », octobre 2003
- Document présentant la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, le Code de déontologie des lobbyistes* et les Règlements afférents*, février 2004
- Commentaires du commissaire au lobbyisme faisant suite aux recommandations de la Commission des finances publiques qui a étudié le projet de code de déontologie des lobbyistes, février 2004*
- Dépliant « Code de déontologie des lobbyistes », mars 2004

* Ces documents sont accessibles sur le site Web du Commissaire au lobbyisme www.commissairelobby.qc.ca

Annexe 2 - Les membres de l'équipe du commissaire au lobbyisme

Me Carmen Bellemare
Me Louise Bourassa
M. Benoit Bussières
M. André Buteau
M. Paul-J. Charest
Me Lise Charron
M. Denis Coulombe
M. François Darveau
Me Valérie Desmeules
M. Denis Desrosiers
Me Nathalie Dion
Me Anne Dumont
M. Jean Dussault
Me Nathalie Emond
Me Émilie Giguère
Me Normande Guérin
Me Francine Laroche
Me Louisette Lizotte
M. André Ouimet
M. Jean-François Paquet
Me Lucie Robinson
Me Suzanne Veilleux

ISBN : 2-550-42769-6
ISSN : 1708-5349
ISSN : 1708-5357 (version internet)
Dépôt légal – 2004
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

Pour joindre le Commissaire au lobbyisme

70, rue Dalhousie, bureau 220, Québec (Québec) G1K 4B2
(418) 643-1959
1 866 281-4615 (sans frais)
(418) 643-2028 (télécopieur)
www.commissairelobby.qc.ca
commissaire@commissairelobby.qc.ca